

Fundación Milenio

**DISTRIBUCIÓN DIRECTA A LAS PERSONAS
DE LA RENTA HIDROCARBURÍFERA
Impactos macroeconómicos**

COLOQUIOS ECONOMICOS

Juan Antonio Morales

N° 8

Noviembre de 2007

Fundación Milenio

**COLOQUIOS ECONÓMICOS
Nº 8**

**DISTRIBUCIÓN DIRECTA A
LAS PERSONAS DE LA RENTA
HIDROCARBURÍFERA:
IMPACTOS MACROECONÓMICOS**

Juan Antonio Morales¹

Noviembre de 2007

¹ Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Profesor de la Universidad Católica Boliviana. Ex presidente del Banco Central de Bolivia.

La elaboración y publicación de este documento fue posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

DISTRIBUCIÓN DIRECTA A LAS PERSONAS DE LA RENTA HIDROCARBURÍFERA: IMPACTOS MACROECONÓMICOS

COLOQUIOS ECONÓMICOS N° 8

Primera edición, noviembre de 2007

Autor: Juan Antonio Morales

Depósito legal: 4-1-2275-07

Edición: Fundación Milenio

Tiraje: 800 ejemplares

Fundación Milenio: Av. 16 de Julio, N° 1800, Edificio Cosmos, Piso 7

Teléfono: (591-2) 2312788 Fax: (591-2) 2392341

Casilla postal: 2498

Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo

Página web: www.fundacion-milenio.org

La Paz-Bolivia

CONTENIDO

Presentación.....	i
Introducción.....	1
Los ingresos hidrocarburíferos en los ingresos fiscales.....	4
El contexto institucional y político.....	9
La economía política de los déficits persistentes	12
La distribución directa de la renta hidrocarburífera y la agenda de corrección fiscal.....	17
Conclusiones.....	29

PRESENTACIÓN

Aunque la experiencia histórica demuestra que no es fácil eludir la trampa del rentismo, es posible lograrlo y hay varias maneras de hacerlo. Ninguna es segura ni su éxito es definitivo, pues, como en otros casos, la viabilidad de una política no solamente depende de su diseño sino sobre todo de las condiciones específicas del país.

En el tema de los recursos naturales y los riesgos que genera su abundancia, es conocido el caso de Alaska, por ejemplo, que creó un fondo especial con las rentas provenientes de la explotación petrolera, que le permitió colocar esos recursos fuera y lejos de su economía y evitar de esa manera las distorsiones que hubiera creado en ella la abundancia petrolera. Pero este modelo, que fue transformando las reservas petroleras en un notable patrimonio financiero, no ha podido ser replicado en el Chad, ni siquiera con la ayuda y la intervención del Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y los obispos de ese país.

Las condiciones institucionales fueron determinantes para el éxito en Alaska y el fracaso en el Chad. Mientras que en el Estado de Alaska, cuando se estableció el fondo, el sistema institucional era muy sólido y el respeto por las normas jurídicas y políticas era garantizado por el sistema federal del que forma parte (los Estados Unidos), en el Chad el Estado se caracteriza por su extrema precariedad pues el país ha pasado mucho tiempo sometido a dictaduras militares y conflictos interétnicos, y la presión particularista impide que sus normas se cumplan.

La utilización de las rentas para financiar el gasto público y la producción de bienes de consumo colectivo, como escuelas, carreteras, servicios urbanos, casi siempre ha conducido al despilfarro y la ineficiencia, debilitando aún más sistemas institucionales que eran precarios cuando se descubrieron los recursos. Nigeria es probablemente el ejemplo más llamativo, pero no es muy diferente el caso de Venezuela que, de promesa en promesa, lleva más de 70 años de abundancia petrolera sin haber logrado vencer la pobreza de una gran parte de su población. Fue distinto el caso de Noruega, que recibió la bonanza petrolera cuando ya contaba con una base institucional muy consistente y pudo invertir sus recursos de una manera rápida y eficiente para resolver los problemas esenciales de infraestructura pública, creando luego un fondo de reserva que se administra a salvo de vicisitudes políticas y urgencias de coyuntura.

El descubrimiento de inmensos depósitos de gas natural en Bolivia a fines de los años 90, y el rápido crecimiento de la demanda en los países vecinos hacía vislumbrar un periodo de bonanza exportadora que despertó más expectativas que análisis prudentes. No es exagerado decir que esas expectativas barrieron con la estabilidad política, llevándose por delante más de un gobierno, y barrieron en parte con la anticipada bonanza. En los últimos cinco años Bolivia perdió la oportunidad de instalar plantas de licuefacción del gas, y con ello los mercados de México y Estados Unidos, y perdió –o cuando menos demoró– la expansión de los mercados vecinos de Brasil, Argentina

y Chile. De hecho, el brusco descenso de las inversiones en el sector ha hecho que el país no pueda ni siquiera cumplir los compromisos ya existentes y enfrente problemas de abastecimiento del mercado interno.

A pesar de ello, algo de esa bonanza anticipada se está produciendo. Las exportaciones, que no sobrepasaban los mil millones de dólares anuales ya llegaron a los cuatro mil, y los aumentos de precios han permitido que las empresas sigan operando a pesar del fuerte aumento de costos por impuestos, regalías y participaciones.

Todos estos aspectos han sido analizados y se conoce bastante bien su significación económica y política para el país. Lo que no se ha hecho, por lo menos no con la profundidad y persistencia que se requiere, ha sido debatir las opciones de política que nos permitirían reducir el daño que puede causar a nuestra economía la abundancia, incluso en la reducida escala actual, o que nos permitirían transformar esa amenaza en oportunidades para el desarrollo.

La política vigente, alentada tanto por el oficialismo como por la oposición, transita los caminos habituales de usar las rentas para financiar el gasto público. La disputa, si la hay, es acerca de los canales por los cuales debe ejecutarse ese gasto: nacionales, prefecturales o municipales.

En este documento se explora una opción alternativa: la de distribuir las rentas entre sus legítimos propietarios, los ciudadanos de Bolivia, de una manera directa y sin intermediarios. Este es el punto de partida del documento, y en él su autor, uno de los economistas más respetados del país, analiza las posibles consecuencias que tendría una política de ese tipo para el desempeño macroeconómico del país.

Juan Antonio Morales ha sido Presidente del Banco Central de Bolivia durante muchos años y se le considera uno de los responsables de la estabilidad económica de que ha disfrutado el país hasta hace poco. Antes y después de su paso por el Banco ha sido catedrático e investigador y actualmente forma parte del plantel académico de la Universidad Católica Boliviana, a cuyo Instituto de Investigaciones Socio Económicas pertenece también este esfuerzo analítico.

Para la Fundación Milenio ha sido un privilegio que el Dr. Morales aceptara analizar las consecuencias de una opción de política económica y social que, curiosamente, no ha sido tratada con la cautela y seriedad que merece a pesar de su relevancia. Este texto complementa otros trabajos que la Fundación ha promovido en los últimos años y estamos seguros de que contribuirá de manera decisiva a elevar el nivel del debate que se ha planteado en el país acerca del uso y destino que deberían tener las rentas provenientes de nuestros recursos naturales.

Roberto Laserna
Presidente de la Fundación Milenio

INTRODUCCIÓN

En este documento se examina la factibilidad y las posibles consecuencias económicas de entregarle a cada ciudadano mayor de 18 años una cuota parte de los ingresos fiscales generados por la explotación de los recursos hidrocarburíferos. El énfasis del trabajo está en la factibilidad fiscal, es decir toma explícitamente en cuenta las restricciones provenientes de las necesidades de financiamiento del sector público. Con menor énfasis se incide en el crecimiento económico y la inflación. Se trata de completar las respuestas a dos interrogantes planteadas por Laserna (2007) ¿De qué manera se puede aplicar la propuesta y qué requerimientos administrativos y fiscales tiene? ¿Cuál será su impacto macroeconómico y sus consecuencias en términos de inflación, política fiscal y de crédito?

Es central en el trabajo la idea de que, distribuyendo directamente las rentas que percibe el estado por la explotación de los hidrocarburos, se tendrían ganancias de bienestar, medidas a partir del aumento sostenible del consumo per cápita. El consumo per cápita aumentaría de manera sostenida y en valor presente sería mayor al resultante de situaciones donde se dejara que el gobierno invirtiera los impuestos, sea directamente o a través de un Fondo de Inversión, o que se dejen los recursos en el suelo sin explotarlos; o, incluso a situaciones en que el país no se apropie adecuadamente de las rentas naturales, por ejemplo mediante una tributación muy baja a las empresas que producen bienes primarios.

Esta distribución de suma alzada, es decir de un monto por habitante, más precisamente por ciudadano mayor de dieciocho años, se justificaría principalmente por la necesidad de una reforma política y económica de las instituciones que, beneficiándose con la renta hidrocarburífera, se corrompen por el fenómeno del rentismo y para mejorar la distribución del ingreso, lo que impactaría en el crecimiento de largo plazo del PIB. El rentismo afecta negativamente al crecimiento económico por sus efectos adversos sobre las instituciones económicas.¹ Como es bien sabido, la lucha por la captura de las rentas generadas en el sector de recursos naturales da lugar a pugnas distributivas y políticas que afectan negativamente al crecimiento. Por otra parte, economías muy desiguales tienden a crecer más lentamente.

Las regiones (y otros pretendientes menores) coparticipan en el grueso de los ingresos fiscales que provienen de los hidrocarburos. La coparticipación por los departamentos en las rentas hidrocarburíferas amplifica el rentismo, a la vez que reduce los alcances

1 Ver al respecto las discusiones de Isham et al. (2003), citadas por Sala-i-Martin y Subramanian (2003).

de la función estabilizadora de la política fiscal. La puja por la distribución de la renta hidrocarburífera acentúa las confrontaciones regionales, al punto de poner en peligro la unidad del país. Una conjetura razonable es la de que el nivel de tensión entre regiones proviene, en última instancia, de los reclamos de derivación hacia ellas de las rentas generadas por los recursos naturales. Esta tensión podría además agravarse si se aprueba el proyecto de nueva constitución con una disposición de patrimonialidad étnica-territorial de los recursos naturales.

Además de los problemas relacionados con equilibrios políticos y distributivos, se tienen problemas de eficiencia del gasto público. Aún si todos los recursos generados por la bonanza de las materias primas fuesen destinados a la inversión, ella no asegura pese que la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB habrá de aumentar. Más convencionalmente, el rápido aumento de los ingresos de recursos naturales puede producir la llamada “enfermedad holandesa”, que afecta negativamente al crecimiento de largo plazo de la economía, al hacerla más vulnerable a choques externos. La intensidad de la enfermedad holandesa dependerá de si estos ingresos se quedan o no en el sector público.

A lo largo de este documento se considera a las rentas en el sentido ricardiano, es decir como la remuneración del recurso natural en tanto que factor de producción, que pertenece a todos los bolivianos. Si esas rentas que se generan en la actividad de extracción no son apropiadas por los bolivianos, lo serán por los productores, que obtienen entonces ganancias más allá de la retribución correspondiente a las productividades marginales del capital y del trabajo.² La apropiación por los bolivianos no implica empero que estas rentas deban ir al gobierno en su nombre. Se insistirá en que la propiedad del recurso natural es de todos los bolivianos y no necesariamente del gobierno o de los gobiernos de los departamentos productores.

Tanto el ingreso nacional generado por el sector de hidrocarburos como los ingresos fiscales hidrocarburíferos son predominantemente exógenos. Su tamaño depende muy significativamente de la buena fortuna, como tener precios altos de exportación o buenos yacimientos provistos por la naturaleza, y no del esfuerzo de inversión ni de la actividad productiva interna. Los ingresos fiscales hidrocarburíferos provienen de las rentas ricardianas, como ya se ha mencionado, que además adquieren un agrandamiento (“enhancement”) cuando los precios son altos. En sentido estricto no son impuestos sino rentas. Sin embargo, en lo que sigue se empleará indistintamente los vocablos rentas e impuestos, dado que estos son en esencia mecanismos de captura de rentas.

2 Véase, por ejemplo, Rigobón (2006).

El énfasis de este documento está en el contraste entre distribuir la renta hidrocarburífera a todos los ciudadanos o destinarla a la inversión pública. Siguiendo a Sala-i-Martin y Subramanian (2003) el fondo de la propuesta de repartir los ingresos entre todos los bolivianos mayores de dieciocho años está ligado al principio conceptual de convertir a la economía en una economía que, especulando, no tendría gas natural. Para simular esta situación se tiene que distribuir los ingresos hidrocarburíferos directamente a los ciudadanos. Cuando esto suceda, para financiar sus gastos el gobierno tendrá que emplear instrumentos fiscales como los que emplean países que no tienen recursos naturales. Tan importante como lo anterior sería el hecho de que los niveles de gasto así como su distribución en el tiempo estarían determinados por principios generales de hacienda pública, similares a los de países sin recursos naturales.

Una posible implicación es también que el gasto público, en proporción del PIB, bajaría, si es que se financia con los tributos de base amplia y no sólo con los impuestos a las empresas de los sectores de extracción de recursos naturales. La razón es clara: los impuestos sobre hidrocarburos son el maná del cielo que fluye independientemente de la calidad de lo que el sector público provee. Eso no pasaría si el gasto público se financiara con tributos de toda la ciudadanía.

En Laserna (2007) se recogen las ideas anteriores y se va más allá señalando que “la única manera de que se ponga en marcha un proceso autosostenido de fortalecimiento del estado de derecho y de gobernabilidad democrática es que los ingresos fiscales que sustentan la acción de los gobiernos provengan de los propios ciudadanos, es decir sean financiados principalmente por [sus] impuestos.” Laserna añade más adelante “mientras el gasto fiscal sea financiado con las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales ... será imposible alcanzar el objetivo de un Estado con legitimidad, responsable ante los ciudadanos y relativamente eficiente en su capacidad de ejecución de políticas.”

Este documento está organizado de la manera siguiente. En la sección 1 se examina la actual importancia de los ingresos hidrocarburíferos en los ingresos fiscales, así como sus sostenibilidad en el tiempo. En la sección 2 se discute la política de las políticas fiscales, es decir el contexto institucional y político del financiamiento del sector público con énfasis en el tema de la coparticipación de los departamentos en la renta hidrocarburífera. La sección 3 está dedicada al análisis de la economía política de la persistencia de los déficit fiscales en el pasado y a su posible prolongación, a pesar de los fuertes ingresos por impuestos sobre hidrocarburos. En la sección 4 se analiza los alcances fiscales y macroeconómicos de la redistribución directa de la renta hidrocarburífera. Se propone un conjunto de conjeturas acerca del impacto que podría tener la distribución directa en las variables macroeconómicas más globales y se proporciona una agenda de medidas fiscales estructurales. En la sección 5 se concluye.

1. LOS INGRESOS HIDROCARBURÍFEROS EN LOS INGRESOS FISCALES

Para juzgar de manera completa la significación del aporte de los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos se ha de tomar como punto de partida la crónica debilidad del presupuesto fiscal, producto de sus flaquezas institucionales. Hasta el año 2000, Bolivia parecía tener un déficit público relativamente controlado; en los años 1995 y 1996 fue tan bajo como 1.8 y 1.9 por ciento del PIB, respectivamente. Entre 1999 y 2003, por efecto de los embates de la crisis externa y, en especial, de la crisis de los países vecinos, el déficit fiscal se deterioró significativamente, a pesar de que la economía en su conjunto lograra resistir.

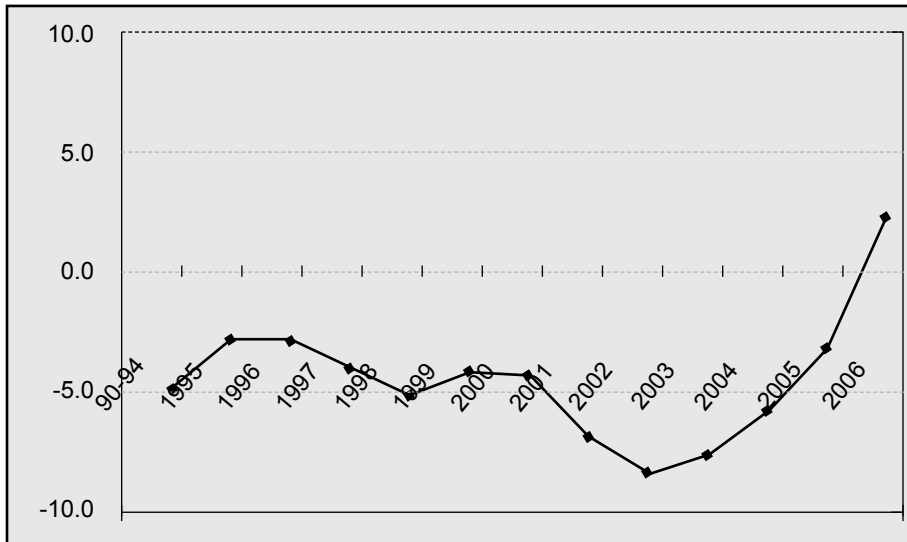
El más lento crecimiento del PIB, la caída de los precios de los productos de exportación, y la más rápida depreciación real del tipo de cambio (que aumentó el peso de los intereses de la deuda pública, que estaba casi enteramente en dólares) habrían de producir, en los primeros años de este siglo, efectos fiscales negativos considerables, aún si algunos de ellos fueron de carácter transitorio.

Se ha de insistir en que choques exógenos combinados con factores políticos produjeron la fuerte caída de las recaudaciones de los primeros años de este siglo. En particular las recaudaciones del impuesto específico al consumo de hidrocarburos (IEDH) cayeron porque tienen como base la diferencia entre el precio interno de los combustibles y el precio internacional. Con precios internos congelados, a pesar de que subía el precio internacional, se reducía la base del impuesto.³

La situación comenzó a mejorar el 2004 y el año 2006 se tuvo un superávit de 4.6 por ciento del PIB, un hecho notable (gráfico 1), que se explica en gran medida por las renta hidrocarburífera. En efecto, la mejora de las recaudaciones se debió casi enteramente a los mayores ingresos fiscales por hidrocarburos, que llegaron a representar en impuestos 33 por ciento de los ingresos fiscales totales. Si se añade los ingresos por ventas de hidrocarburos (11 por ciento del total) se tiene que ingresos por hidrocarburos representaron un 44 por ciento de los ingresos totales.

3 La base variable del impuesto tiene elementos estabilizadores si los precios internacionales tienen una regularidad cíclica y si tienen reversión a la media en períodos razonables. Cuando esto no ocurre, y el precio internacional se mantiene alto por períodos prolongados, los efectos fiscales pueden ser devastadores, pudiéndose aún llegar a subsidios al consumo interno de combustibles. De hecho ya se tiene subsidios relacionados con el gas licuado de petróleo (GLP) y el diesel (que además es importado), que pesan fuertemente en los resultados fiscales.

Gráfico 1
DEFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
(en porcentaje del PIB) (a)



Fuente: Elaboración del autor con datos del Banco Central de Bolivia.
Nota: a) Valores negativos indican déficit, valores positivos indican superávit.

La excesiva dependencia de las exportaciones hidrocarburíferas y del financiamiento del gasto público de recaudaciones generadas por el sector de recursos naturales tiene sus propias vulnerabilidades que hay que subrayar de entrada. Para comenzar, se debe notar que el coeficiente de dependencia en los hidrocarburos (y minerales) ha aumentado fuertemente en los últimos años (ver cuadro 1).⁴ Obsérvese en ese cuadro que en el 2006-2007, las exportaciones de hidrocarburos representaron el 48 por ciento del total exportado. Si se le suma los minerales, las exportaciones de bienes primarios fueron 73.2 por ciento de las exportaciones totales del 2006 y 75.2 por ciento de las exportaciones del primer trimestre de 2007.

Cuadro 1
EXPORTACIONES DE MINERALES E HIDROCARBUROS
(millones de dólares y como porcentajes del total de exportaciones)

PRODUCTOS	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006 ^(p)	%	2007 ^(p)	%
MINERALES	347.6	25.3	369.3	21.9	455.8	20.2	544.3	18.6	1.060.3	25.0	572.7	27.5
HIDROCARBUROS	330.8	24.1	490.9	29.1	838.9	37.1	1,427.5	48.9	2,039.8	48.2	992.3	47.7
MINERALES MAS HIDROCARBUROS	678.5	49.4	860.2	51.0	1,294.6	57.3	1,971.8	67.5	3,100.1	73.2	1,564.9	75.2

Fuente: Banco Central de Bolivia.
Nota: p. Preliminar. Los datos de 2007 se refieren al primer trimestre.

4 El coeficiente de dependencia está dado por el cociente de exportaciones hidrocarburíferas (y de minerales) al total de exportaciones FOB:

El cuadro 2 muestra, por su parte, la importancia creciente de los impuestos sobre hidrocarburos como proporción del PIB y en el presupuesto fiscal. Obsérvese, en especial, que esos impuestos representaron el 9.1 por ciento del PIB en promedio del 2004 al 2006 (si se suma las ventas, el porcentaje sube a 17.8 por ciento). Por otra parte, los impuestos sobre hidrocarburos han representado, como promedio del periodo 2004-2006, el 26.5 por ciento de los ingresos totales del sector público (si se les suma las ventas, el porcentaje sube a 31.7 por ciento).

Cuadro 2
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO POR HIDROCARBUROS

	En % del PIB			En % de Ingresos Totales del S Sector Público		
	Impuestos hidrocarburos	Ventas hidrocarburos	Total	Impuestos hidrocarburos	Ventas hidrocarburos	Total
2002	4.6	3.2	7.8	16.6	11.5	28.2
2003	4.6	4.4	9.0	15.8	15.2	31.0
2004	5.0	0.6	5.6	18.2	2.0	20.2
2005	9.1	0.8	9.9	28.2	2.5	30.8
2006	13.3	4.4	17.8	33.2	11.0	44.2

Fuente: Banco Central de Bolivia.

El crecimiento de los impuestos sobre hidrocarburos y el aumento de su importancia se explican por la conjunción de dos factores. Primero, los altos precios internacionales del petróleo, que, con desfase, repercuten en los precios de los contratos de venta de gas natural al Brasil y a la Argentina. Segundo, a cambios en la tributación que se produjeron con la ley 3058 del 17 de mayo de 2005 y, en menor medida, con el DS 28701 del 1 de mayo de 2006, llamado por el gobierno decreto de nacionalización.

Los datos anteriores sugieren una gran vulnerabilidad: si los precios de las exportaciones de bienes primarios cayeran, especialmente si se dejara que la enfermedad holandesa se desarrolle, se puede producir en paralelo una crisis de balanza de pagos y una crisis fiscal. Estas crisis causarían una rápida depreciación de la moneda, un aumento de la inflación y caídas en la misma producción de bienes no transables en el comercio exterior, así como en el empleo.

Se ha de subrayar para el frente fiscal que si se produce un choque adverso de los precios de los bienes primarios caerían las recaudaciones, lo que combinado con la inflexibilidad y la inercia de los gastos daría lugar a déficit fiscales, que conducirían o a un mayor endeudamiento o a inestabilidad macroeconómica. La situación será mucho más grave si durante la época de bonanza el gasto público experimentó una fuerte expansión. Una de las principales víctimas de esa crisis sería el programa de inversiones públicas.

Además, existen debilidades intrínsecas en el actual esquema de tributación, que hacen pensar que los ingresos por hidrocarburos serán menores en el futuro. Es muy posible que se esté obteniendo ahora altos ingresos a costa de ingresos futuros. En efecto, si la tributación actual es tan alta que desincentiva a las inversiones, es posible que el país esté recaudando menos en valor presente que lo que podría recaudar con una tributación más moderada porque los flujos de ingresos futuros serían menores. Las recaudaciones futuras podrían caer simplemente porque no se han efectuado las inversiones para producir. Se ha de hacer notar que el ritmo de explotación de los recursos importa mucho y que en determinados contextos puede estar en el interés del país no explotarlos ahora sino más adelante. En cambio, puede haber poca discusión en cuanto a la legitimidad de que el país se apropie al máximo las rentas de los recursos naturales. Esta maximización exige empero una aproximación inter-temporal y no es siempre una tributación inicial alta la que lo logra, ya que muchas veces las ganancias de corto plazo acarrearán costos de largo plazo.⁵

La ley 1689 de 1996, promulgada en la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, disminuía las regalías (o impuestos sobre la producción), aunque las compensaba, en teoría, con mayores impuestos sobre utilidades y sobre utilidades extraordinarias (el surtax). En los años inmediatamente siguientes al de la promulgación de la ley 1689, estando las empresas petroleras en una fase de expansión de sus inversiones, las utilidades que reportaban y, por ende, los impuestos sobre utilidades, o eran muy bajos o eran percibidos por la población como muy bajos. Una gran parte de los dramáticos eventos políticos del mes de octubre de 2003 se debió al sentimiento de que el país no estaba extrayendo suficientes rentas de sus hidrocarburos con la ley 1689. Es de hacer notar, sin embargo, que las recaudaciones previstas en esa ley, habrían aumentado en valor presente con relación a lo que se recibía antes de la promulgación de la ley. Por otra parte, no hay clara evidencia de que el fisco hubiese percibido significativamente menos que antes de 1996 de su sector hidrocarburífero. Esta situación ya había cambiado radicalmente hacia el 2005 cuando el gobierno comenzó a recibir impuestos sobre utilidades y aún el surtax.

5 La tributación a los recursos naturales consiste normalmente de una mezcla de impuestos a la producción (como lo son las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH) e impuestos a las utilidades. La combinación óptima de estos dos tipos de impuestos depende de varios factores, siendo el principal el de los precios internacionales. Si los precios son bajos, los impuestos a la producción deben ser también bajos, dejando abierta la puerta a posibles recaudaciones mediante impuestos a las utilidades; si los precios internacionales son altos, impuestos a la producción deben predominar sobre impuestos a las utilidades, en parte para evitar la sobreexplotación del recurso.

Queda, sin embargo, que un programa de tributación correcta de los recursos naturales está todavía por diseñarse. Este programa tiene que establecer un equilibrio difícil entre: 1) no desalentar a la inversión en esos sectores; y 2) hacer que el país recaude lo que legítimamente le corresponde por las rentas naturales que está cediendo. Este equilibrio depende tanto de factores económicos como políticos.

Si se excluyeran los impuestos por hidrocarburos, el superávit fiscal de 4.6 por ciento de PIB que se tuvo el 2006 se convertiría en un déficit de 6.4 por ciento del PIB, según estimaciones del IMF (2007). Es de hacer notar que el resultado fiscal no-hidrocarburífero pasó de un déficit del 11 por ciento del PIB el 2002 a 6.4 por ciento del PIB en 2006.

Una explicación posible de la reducción del déficit no-hidrocarburífero está en el aumento de la base impositiva por aumento del ingreso nacional. A su vez, el ingreso nacional aumentó por el fuerte efecto de la relación de precios de intercambio, debido en no menor medida al aumento del precio de los hidrocarburos. Lo anterior quiere decir que los altos precios para los hidrocarburos no solamente tienen un efecto directo en las recaudaciones de impuestos por hidrocarburos sino que también inciden, por la vía de efectos de demanda agregada, en la actividad de otros sectores. Simétricamente, si los precios fueran a caer, no solamente las recaudaciones del impuesto a los hidrocarburos caerían sino también otras recaudaciones.

En estimaciones efectuadas en el Banco Central de Bolivia se encontró que el déficit estructural, es decir, el déficit con corrección de sus componentes cíclicos, había aumentado fuertemente entre 1999 y 2004, como resultado de una compleja interacción de las reformas estructurales de mediados de los 90, un tamaño muy grande del gasto público heredado de políticas de larga data y por factores políticos que se habían estado gestando desde hacia algún tiempo. Si bien el año 2006 se tuvo un superávit, como ya se ha dicho, y se espera también un superávit, aunque bastante más pequeño para el 2007, ellos están muy ligados a la expansión cíclica. Se está muy lejos de la desiderata de superávit estructurales. Los actuales superávit podrían desaparecer cuando termine el ciclo de altos precios para los productos primarios de exportación de Bolivia. Por esa razón, si ha de haber un espacio para una política fiscal anti-cíclica, se ha de apuntar, en estos años de coyuntura internacional favorable, a lograr superávit fiscales.

2. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

Bolivia tiene varias reglas institucionales para el proceso de formulación del presupuesto, algunas de ellas que están en la misma Constitución Política del Estado y que son precisadas en la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178, SAFCO) de 1990. Las leyes mencionadas especifican los órganos de gobierno encargados de la formulación y aprobación del presupuesto, así como los plazos de presentación y aprobación.

El presupuesto lo prepara el Ministerio de Hacienda y lo presenta al Poder Ejecutivo para su consideración y aprobación por el Congreso. Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso, se lo promulga como ley de la república y sus techos imponen límites de gasto de obligatorio cumplimiento, salvo en casos excepcionales.

El presupuesto tiene una base consolidada de cuentas del gobierno central, de los gobiernos departamentales, de las empresas públicas, y de gobiernos locales. Las reglas presupuestarias no permiten la transferencia de gastos de inversión o de excedentes de ingresos presupuestados a gastos de funcionamiento. El presupuesto y la ejecución del presupuesto son información pública y pueden ser consultados libremente por cualquier persona interesada.

Los usos y fuentes de financiamiento para cada gestión anual deben ser consistentes con un programa operativo y la organización administrativa adoptada para cada institución pública. Sin embargo, no es un corolario de los mandatos anteriores, la obligación de presupuesto equilibrado; en el mejor de los casos, hay una obligación de presupuesto financiado.

Hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular 1551 de 1994 y de la ley de Hidrocarburos 3058 de 2005, las instituciones presupuestarias bolivianas parecían ser suficientemente restrictivas, aunque teniendo la flexibilidad necesaria para que el sector fiscal tenga un papel estabilizador y amortiguador de choques exógenos. Esas dos leyes cambiaron de manera fundamental las reglas presupuestarias.

La Ley de Participación Popular: a) descentraliza las decisiones de gasto, encomendándolas a las municipalidades; y b) hace que los municipios se financian primordialmente mediante la coparticipación en los ingresos nacionales en función de la población, con recaudaciones obtenidas centralizadamente, y no dependientes del esfuerzo tributario local.

El mismo fenómeno, pero aún más acentuado y con efectos más perversos, se presenta con la ley 3058. En esta ley se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos

(IDH), que se aplica en todo el territorio nacional a la producción de hidrocarburos. Se mide y paga como las regalías, y tiene una tasa de 32 por ciento.

Los departamentos, ya antes de la promulgación de la ley 3058, se beneficiaban con regalías departamentales. La ley 3058 ratifica ese beneficio disponiendo una regalía departamental, equivalente al once por ciento de la producción departamental de hidrocarburos, en beneficio del departamento donde se origina la producción. A la regalía anterior suma una regalía nacional compensatoria del uno por ciento de la producción nacional de los hidrocarburos, para beneficio de los Departamentos de Beni y Pando. Finalmente la ley estipula una participación del seis por ciento de la producción nacional fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN). Las regalías para los departamentos productores se justificarían como compensaciones por el deterioro medioambiental que produce la actividad extractiva. Tendrían la característica de ser “impuestos pigovianos”, que no hacen otra cosa que hacer pagar a las empresas productoras por las externalidades negativas que producen. Las regalías constituirían además un disuasivo a la sobreexplotación o agotamiento demasiado rápido de los yacimientos, necesario muchas veces sobre todo en periodos de altos precios.

Están en la ley 3058 las reglas de coparticipación del IDH. Se coparticipa el IDH de la siguiente manera: (a) 4 por ciento para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental;⁶ (b) 2 por ciento para cada departamento no productor;⁷ (c) lo que queda del IDH beneficiará al Tesoro General de la Nación y a una multitud de pretendientes o derecho-habientes tales como pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas de los municipios, universidades, fuerzas armadas, policía nacional y otros. La ley obliga a que todos los beneficiarios destinen los recursos recibidos por IDH a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

La distribución directa de la renta hidrocarburífera en reemplazo del arreglo actual basado en la coparticipación necesitaría un marco legal adecuado y subordinado a la nueva Constitución Política del Estado (CPE), que emergerá, si es que emerge, de los procesos de la Asamblea Constituyente y el referéndum que la ratifique. Laserna (2007) discute la inclusión de un artículo referido a la distribución de las rentas en la

6 Los departamentos productores deben priorizar la distribución de los recursos percibidos por IDH en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

7 Con la salvedad de que en caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

nueva CPE, vinculándolo al marco legal de la Constitución Política del Estado vigente. En su propuesta “Las rentas que sean generadas por la explotación y aprovechamiento de bienes nacionales.... deberán ser distribuidas entre todos los ciudadanos. El Estado establecerá los mecanismos adecuados para ello, garantizará y supervisará su adecuado funcionamiento y defenderá a los ciudadanos cuyos derechos de acceso y disfrute de sus rentas sean vulnerados, proporcionándoles la documentación y la información para ello.”

De aprobarse un texto como el del párrafo anterior, los artículos de la Ley 3085 referidos a la coparticipación y a las regalías serían impugnados por anti-constitucionalidad. En cualquier caso esos artículos deberán ser abrogados.⁸ Deberán también serlo todos los artículos de leyes anteriores que tienen relación con la distribución de regalías.

Para hacer posible la distribución se podría crear un Fondo Fiduciario, similar en muchos aspectos al Fondo de Capitalización Colectiva creado por la Ley de Pensiones, al que el Tesoro General de la Nación entregaría los recursos. Este Fondo Fiduciario, a diferencia del Fondo de Capitalización Colectiva, no administraría ni acciones ni propiedad alguna. Se encargaría solamente de administrar, estableciendo la reglamentación correspondiente, la entrega de los recursos a los mayores de 18 años, que se lo haría como se hace con el Bonosol, a través de los bancos y otras entidades del sistema financiero. El Fondo Financiero aprovecharía la experiencia adquirida con el Bonosol para evitar fraudes y actos de corrupción. Se ha de añadir que sobre el Fondo y el gobierno que tiene que entregarle recursos se ejercería un control social natural, en la medida en que todos los beneficiarios tendrían un incentivo para hacer un seguimiento de su buen funcionamiento.

Un complemento a las modificaciones constitucionales, de legislación e institucionales requeridos sería el de cambiar el actual sistema cambiario boliviano de tipo de cambio fijo deslizando por un sistema de tipo de cambio flexible. Una vez modificado el sistema cambiario se puede pensar en una política de metas de inflación, similar a la que está siendo adoptada por la mayoría de los países vecinos. El tipo de cambio flexible blindaría a la economía de cualquier efecto de desestabilización macroeconómica que pudiese tener la distribución directa.⁹

8 Está en discusión, en el contexto de las disposiciones de reemplazo del bonosol por una renta vitalicia (el bono dignidad) una modificación de la coparticipación del IDH.

9 Véase al respecto la sección 4 de este texto

3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS DÉFICIT PERSISTENTES

¿Por qué los déficit han sido tan persistentes excepto en los últimos dos años, a punto de poner muchas veces en riesgo la estabilidad macroeconómica? ¿Cuán duradera será la situación actual de superávit fiscal? ¿Por qué fue tan difícil tomar las medidas correctivas necesarias cuando aparecieron los déficits? ¿Qué pasará con el déficit si el gobierno dejara de percibir la renta petrolera para distribuirla directamente?

Los problemas fiscales son de tipo estructural; cuando fueron solucionados lo fueron sólo transitoriamente. Los problemas de tipo estructural provendrían de las dificultades crónicas de recaudación de impuestos y de la gran expansión del gasto público, que tuvo lugar a mediados del siglo veinte, en consonancia con lo que sucedía en Europa y en el resto de América Latina. Al igual que en los países industrializados, transferencias y subsidios se convirtieron en el componente de gasto público de más rápido crecimiento.

En el presupuesto público, la cuenta Capital merece una atención especial. Tradicionalmente, ella ha sido deficitaria, dado que el ahorro del sector público era insuficiente para financiar las inversiones públicas, las que se financiaban predominantemente con desembolsos de deuda externa, lo que no era necesariamente malo. Con la renta hidrocarburífera el déficit de la Cuenta Capital se estaría reduciendo, a la vez que las inversiones públicas se estarían expandiendo. Se ha de subrayar que el aumento de las inversiones públicas, tanto en valor como en porcentaje del PIB, no implica en sí mismo que la tasa de crecimiento de la economía vaya a aumentar.¹⁰ Es más, el rápido crecimiento de los ingresos hidrocarburíferos y el patrón actual de su distribución pueden estar dando lugar al financiamiento de proyectos de escasa rentabilidad económica y social, que no serían financiables en épocas de menor bonanza.

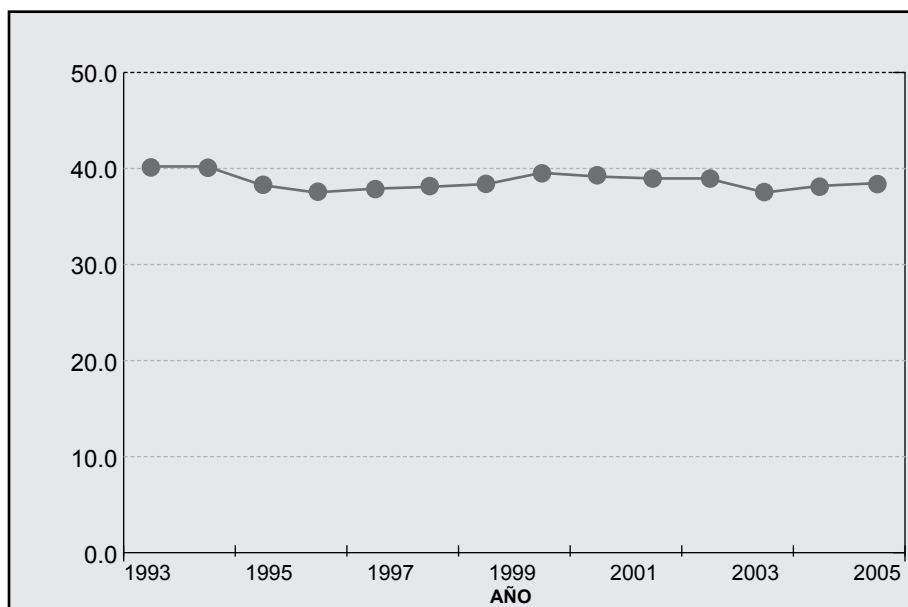
La experiencia internacional y la del propio país en esta materia no son muy aleccionadoras: con frecuencia las inversiones públicas han tenido muy baja rentabilidad económica y social, han estado sobredimensionadas y han sido más costosas de lo que deberían ser en contextos menos dependientes de los recursos naturales. Muchas veces las inversiones se efectúan simplemente para complacer a segmentos particulares del electorado o a grupos de presión con suficiente poder

¹⁰ Está en discusión el tema de si hay una correspondencia entre inversión y crecimiento. Basados en datos de 1989 a 2003, autores como Laserna (2007) concluyen que hay una escasa correspondencia. Los análisis se basan empero en series de tasas de crecimiento del PIB contemporáneas a las series de tasa de inversión. Si se considera que la inversión actúa con rezagos sobre las tasas de crecimiento del PIB y además se consideran las tasas de crecimiento de largo plazo, la conclusión es diferente.

político. Se ha de subrayar que los booms de construcción pública que aparecen en la estela de los booms de materias primas han tenido muchas veces costos económicos y sociales más altos que los causados por la expansión del consumo.¹¹ Claramente no todo programa de inversiones públicas es bueno.¹²

Tanto el gasto corriente como las inversiones públicas tienden a aumentar con las mayores rentas por recursos naturales. La tentación de gastos dispendiosos está presente todo el tiempo, dado que no implican en contraparte ingresos impositivos provenientes del esfuerzo interno. Cada gobierno subnacional (prefectura o municipalidad) trata de maximizar su gasto, dentro de los límites que obtiene de las rentas por coparticipación y de las otras que le sean derivadas.¹³

Gráfico 2
GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración del autor con datos del Banco Central de Bolivia.

11 Ver, por ejemplo, la discusión de Collier y Gunning (1999).

12 Los ejemplos de grandes desperdicios de recursos en inversiones públicas abundan. Un desafío importante, que ha sido evasivo hasta ahora, es el de definir un programa de inversiones públicas que contribuya efectivamente al desarrollo económico y que no se pierda en elefantes blancos de escasa rentabilidad social.

13 Las transferencias, incluyendo a aquellas hacia las regiones, constituyen la partida de gasto más importante según Méndez (2004).

La expansión de largo plazo del gasto público fue posible por las recaudaciones fiscales crecientes, que dependían (y dependen) por lo esencial de la tributación a las empresas que explotaban recursos naturales. El votante mediano, que no era muy afectado por ese tipo de tributación, no tenía mayor interés en ponerle topes al gasto público; por el contrario, dado que en gran parte tomaba la forma de transferencias, se beneficiaba con él. Si bien es cierto que luego de los años sesenta, se desarrollaron sistemas de tributación de base más amplia, y se dio un mayor énfasis en los impuestos a la renta de empresas y personas, quedó con todo la percepción de que el esfuerzo fiscal debía concentrarse en la extracción de rentas de los recursos naturales. Además, dada la abundancia de estos recursos y de recursos de la cooperación internacional, el mismo esfuerzo fiscal podía reducirse.

El gasto público como proporción del PIB se redujo moderadamente durante 1996 – 1998, en parte como consecuencia de las privatizaciones/capitalizaciones, pero desde entonces ha vuelto a subir hasta situarse en un 37.9 por ciento el año 2000 para luego descender a un 35.6 por ciento el 2006 (gráfico 2). Si bien los porcentajes (35.3 por ciento como promedio de los últimos cinco años) son más bajos que en los países industrializados, pueden ser altos con relación a las condiciones de financiamiento en Bolivia. En efecto, la capacidad de recaudar impuestos no hidrocarburíferos, como se ha dicho, es muy baja, a lo que se suma la gran vulnerabilidad de la renta hidrocarburífera a choques exógenos.

La renta hidrocarburífera da lugar a problemas de bolsa común, con características especiales, que han originado las pugnas distributivas tan marcadas del contexto político boliviano. Se ha tenido en los últimos años una concentración de los enfrentamientos políticos y regionales más fuerte que antes tanto en el presupuesto fiscal como en la coparticipación en la renta petrolera. Como lo hacen notar Evia, Laserna y Skaperdas (2007) “en gran medida la importancia del estado [y del presupuesto] como foco de los conflictos sociales en Bolivia sugiere,....., una explicación profunda de las causas de los conflictos sociales: el rentismo o, más generalmente, la apropiación de los recursos.” La gran dispersión de poderes políticos de todos los gobiernos desde 1997 hasta finales del 2005 agravó esta situación y el mejor ejemplo de la afirmación anterior está dado por las disposiciones con respecto a la coparticipación de la ley 3058.

Como resultado de la puja distributiva se tiene un equilibrio inestable, tanto en el gasto público, como en la distribución de las recaudaciones, por la insatisfacción de los derecho-habientes, que además son múltiples. Los departamentos productores no parecen estar satisfechos con las participaciones que tienen y los departamentos no-productores –que también son los más pobres y con mayor población– desearían incrementar sus recursos, lo que los coloca en una situación de pugnacidad. Los gobiernos de los departamentos productores están además en colisión con las

provincias donde están los yacimientos. El panorama se complicará aún más si en la nueva Constitución Política del Estado se adoptara el principio de patrimonialidad étnico-territorial sobre los recursos naturales. Por su parte, el gobierno central, que tiene todavía a su cargo responsabilidades muy significativas en la provisión de servicios gubernamentales, encuentra que lo que le llega de la renta de los recursos naturales es muy poco.

Es de hacer notar que la distribución derivada de la renta hidrocarburífera a otros niveles de gobierno o entidades públicas, si bien reduce la demanda por transferencias desde el gobierno central, no mejora las cuentas del Sector Público Consolidado y más bien crea el riesgo de aumentar los déficit o de reducir los superávit, si no ahora, más adelante. Los distintos derecho-habientes (o pretendientes) focalizan su atención en la puja distributiva de los recursos existentes y causan problemas de “bolsa común” o gasto excesivo en promedio y una asignación distorsionada del gasto en el tiempo.¹⁴ Como esas rentas no dependen directamente de su propio esfuerzo tributario sino del esfuerzo que hace el gobierno central, ellos tratarán de maximizar esos beneficios provenientes de otras energías. Si cada derecho-habiente actúa de la misma manera, el gasto descentralizado será mayor que un gasto más centralizado.

El gasto es excesivo porque los derecho-habientes no internalizan el costo total de sus requerimientos de gasto, ya que no tienen que pagar la carga de impuestos. Por otra parte, cada derecho-habiente tratará de gastar al máximo lo que puede obtener, bajo el temor de que si no lo hace, otros derecho-habientes se lo podrían quitar. Entonces no se constituyen los ahorros necesarios en los buenos tiempos para compensar las caídas de ingreso cuando bajan los precios internacionales.¹⁵ Por la existencia del “bolsa común” el ahorro público es más bajo que el que sería de otra manera y, más importante, hace más difícil la función estabilizadora del gobierno.

Cada pretendiente o derecho-habiente internaliza completamente los beneficios de los gastos públicos que se pueden financiar con la coparticipación; en cambio, no internaliza los costos de pagar los impuestos.

El punto que hay que reiterar es que se usa una bolsa común de ingresos para financiar un conjunto de bienes provistos públicamente con beneficios que están concentrados en regiones o grupos bien definidos pero que no asumen los costos de obtener esos ingresos impositivos. Los impuestos los pagan las empresas productoras

14 “Bolsa común” o “Common-pool” en inglés.

15 La discusión anterior se inspira en Persson y Tabellini (2002), Hausman y Rigobón (2002) y Ferrufino (2007).

transnacionales y YPFB pero además los costos se distribuyen de manera difusa entre todos los ciudadanos bolivianos. En realidad son costos de oportunidad: las rentas que deberían estar beneficiando a todos los bolivianos son sacrificadas para financiar los gastos concentrados en regiones y otros pretendientes bien definidos. Estos beneficiarios consiguen sus beneficios en base a su poder político.

Una vez más, si los beneficiarios no internalizan los costos el resultado agregado será el de un gasto público total más alto. El problema va más lejos. Los gastos de cada departamento están determinados por la disponibilidad de fondos de la coparticipación más bien que por criterios de satisfacción de necesidades regionales y de rentabilidad económica y social. Hay una tendencia no solamente a sobregastar sino a gastar lo más pronto posible.¹⁶ Cada región beneficiada con la coparticipación tratará de gastar al máximo bajo la lógica de que si no lo hace, otra región u otro grupo corporativo lo harán.¹⁷

Las reglas de coparticipación del IDH no tienen pues fundamento económico, parecen ser el reflejo más fuerte del rentismo y acentúan los problemas de bolsa común. Como ya se ha visto, el IDH es un impuesto a la producción, al igual que la regalías, pero a diferencia de éstas no tiene el mínimo atisbo de ser un impuesto compensatorio; tampoco, ha sido pensado así por el legislador.

Aún la misma distribución de las regalías es cuestionable. La idea de impuestos compensatorios por el daño medioambiental o para evitar el agotamiento demasiado rápido es, en principio, correcta. El problema está en si la regalía, en un porcentaje fijo con relación al valor de la producción, es el instrumento adecuado.

Se puede pensar en esquemas de incentivos y disuasivos que compensen de mejor manera por las externalidades negativas que se producen con la explotación de recursos naturales. Por ejemplo, impuestos selectivos a la producción, ligados explícitamente al daño ambiental, más bien que el esquema de coparticipación, como lo proponen Ahmad y Singh (2003). Estos impuestos tendrían la ventaja de ser más estables, por ser menos dependientes de los precios internacionales, que el actual sistema de regalías. Estos impuestos selectivos a la producción se quedarían en los departamentos productores y no entrarían a la masa de redistribución directa. Sala-i-Martin y Subramanian (2003) hacen notar también que los temas de compensación por degradación ambiental deben ser tratados como cualquier otro ítem del presupuesto, es decir, todas las fuentes y usos deben ser tratados de manera similar.

16 Sin embargo, es posible que por problemas administrativos, más que por diseño, los gobiernos subnacionales dejen en depósitos en el Banco Central recursos considerables, que serán gastados tan pronto los obstáculos burocráticos hayan sido resueltos.

17 Ferrufino (2007).

4. LA DISTRIBUCIÓN DIRECTA DE LA RENTA HIDROCARBU- RÍFERA Y LA AGENDA DE CORRECCIÓN FISCAL

Las magnitudes

La distribución directa de la renta petrolera, considerando solamente los impuestos a los hidrocarburos, es decir excluyendo las ventas, a todos los bolivianos mayores de 18 años da los números del cuadro 3. Es de hacer notar, una vez más, que la distribución es de suma alzada, en una base per capita. Esto, tanto por razones de simplicidad como para evitar el traslado de las pujas distributivas y de los problemas de bolsa común al nivel personal, si la distribución se hiciera en base de criterios como pobreza o necesidades básicas a satisfacer.

Para las estimaciones del cuadro 3 se ha empleado los siguientes supuestos: 1) una distribución directa de 45 por ciento de las rentas hidrocarburíferas, siguiendo a Andersen (2007); 2) la aplicación de ese coeficiente al promedio de 2004 al 2006 de esas rentas; 3) la inclusión como beneficiarios a todos los bolivianos mayores de 18 años. Bajo esos supuestos, las transferencias significarían un poco más de 6 por ciento del PIB per capita. En dólares corrientes significarían 65 y en dólares corregidos por paridad de poder de compra, 177.¹⁸ Cualquiera sea la medición de dólares que se use las transferencias serían muy significativas.

Cuadro 3

DISTRIBUCIÓN DIRECTA DE LA RENTA PETROLERA A TODOS LOS BOLIVIANOS MAYORES DE 18 AÑOS (a)

	En dólares corrientes			En dólares de PPC		
	Impuestos hidrocarburos	PIB per cápita	Como % PIB per cápita	Impuestos hidrocarburos	PIB per cápita	Como % PIB per cápita
2002	27	897.3	3.0	76	2,454.4	3.1
2003	27	897.7	3.0	78	2,522.8	3.1
2004	32	948.2	3.4	89	2,637.4	3.4
2005	60	992.7	6.0	171	2,767.2	6.2
2006	103	1,124.7	9.2	270	2,903.9	9.3
Promedio 2004-2006	65		6.2	177		6.3
Promedio 2002-2006	50		4.9	137		5.0

Fuente: Elaboración del autor.

Nota. a) Se supone una distribución directa del 45 por ciento de los impuestos sobre hidrocarburos.

18 Andersen (2007) efectúa simulaciones suponiendo una distribución directa de 45 por ciento de los impuestos sobre hidrocarburos. Su modelo de equilibrio general computable no podía encontrar soluciones para distribuciones mayores a las de 45 por ciento.

Es de hacer notar que el sector público se quedaría todavía con el 55 por ciento de la renta hidrocarburífera, con lo que podría cubrir las necesidades de provisión de bienes públicos. La reducción de sus ingresos lo obligaría tanto a una mejor selección como a una mejor ejecución de sus inversiones.

Compensaciones a la distribución directa

Dada la importancia actual de las recaudaciones por hidrocarburos (9.1 por ciento del PIB en impuestos en promedio de 2004 al 2006), se ha de encontrar recursos adicionales que replacen a los ingresos por hidrocarburos. La corrección de los precios internos de los combustibles puede constituir una fuente de recursos que compense al Sector Público del IDH y las regalías, aunque no se puede subestimar que enfrentará una fuerte oposición política y de la población.¹⁹

El problema no se limita a reemplazar los impuestos sobre hidrocarburos sino que va más lejos. Los gobiernos subnacionales (prefecturas y alcaldías) así como, en menor medida, las universidades, contando con los recursos derivados, es decir regalías y el IDH, se han embarcado ya en varios proyectos de inversión cuya falta de continuidad les sería muy costosa. Difícilmente aceptarán quedarse sin los ingresos derivados ya que no sólo tendrán que asumir las pérdidas de ingresos corrientes, sino que podrían perder gran parte de lo que ya se invirtió. Estos últimos costos serían análogos a los que producen bonanzas que se acaban. Se habrá de pensar en mecanismos de compensación a los perdedores.

Sin embargo, con la distribución directa a las personas, hay bases para la conjetura que en el largo plazo, el gasto del SPNF como proporción del PIB tenderá a bajar, alineándose con la disponibilidad de financiamiento con impuestos que no sean sobre la producción de hidrocarburos. Por otra parte, una fracción de los ingresos distribuidos a la población volverá a las arcas fiscales como impuestos, sea al consumo (el IVA) o eventualmente al ingreso (personal y utilidades de las empresas) si se recrea un impuesto de este tipo.

Los impactos en el crecimiento económico

En los escenarios que se discute más abajo aparece el consumo per capita en primer plano, aunque siempre nos estaremos fijando en paralelo en las trayectorias

19 Una alternativa al uso mencionado del IEDH es obviamente el de incorporarlo a la masa distribuible entre todos los ciudadanos, junto con los otros impuestos que gravan a los hidrocarburos. El problema de cómo cerrar el incremento resultante en el déficit sería aún más grave.

de acumulación de capital. La distribución directa de la renta hidrocarburífera, en la mayor parte de los casos, no da lugar a caídas en el stock de capital sino a cambios en su composición. Las inversiones que se efectuaban antes de la distribución por el sector público serán realizadas por el sector privado. Es de hacer notar que una parte de esas inversiones privadas (entendidas en sentido amplio, es decir incluyendo inversiones en capital humano) provendrán de aquellas personas que han sido beneficiadas con la distribución directa. De hecho, en la transición al equilibrio de largo plazo, la distribución directa dará lugar a una fuerte expansión inicial de las inversiones y de otros gastos para la producción (herramientas de trabajo, insumos, educación, salud, etc.) y de la demanda agregada.

En especial, es importante también tener en cuenta que las inversiones para aumentar la productividad laboral o la productividad total de los factores no se reducirían si los ingresos adicionales que representan las transferencias de las rentas hidrocarburíferas son invertidos por los beneficiarios en salud y educación, aumentando su capital humano. Se debe también hacer notar que habrá ganancias de eficiencia en el gasto público social cuando sea la demanda la que determina sus niveles y composición, y no la oferta como ocurre actualmente. De esta manera, el gasto público social calzaría con las necesidades y aspiraciones de la gente, con ganancias de eficiencia.

La distribución directa a las personas de la renta hidrocarburífera puede dar lugar a cuatro distintos escenarios fiscales y de crecimiento.

1. Si se supone que el nivel del gasto público (tanto corriente como de inversión) se mantiene constante y no se quiere tener déficit, lo que el gobierno deja de percibir de la renta hidrocarburífera tendrá que recaudarlo de otros impuestos, incurriendo además en mayores gastos administrativos. Como lo hacen notar Sala-i-Martin y Subramanian (2003) con la distribución directa, queda, sin embargo, la ventaja de economía política de aumentar la calidad y la eficiencia del gasto público, además de que tributos de base ancha serán más estables y menos vulnerables a choques exógenos que la renta hidrocarburífera.
2. Si el nivel del gasto público se mantiene constante pero se incurre en déficit que se financian con deuda, las conclusiones del párrafo anterior se mantienen en lo esencial, pero con la precaución de que si el gobierno ha de respetar su restricción presupuestaria intertemporal tendrá que recaudar en el futuro los impuestos suficientes para pagar la deuda y sus intereses. Si la deuda es con acreedores externos la economía tendrá que generar, además, las divisas suficientes para que el gobierno pueda adquirirlas con sus impuestos y así pagar la deuda.
3. Si como consecuencia de la distribución directa disminuye permanentemente el gasto público corriente o la inversión por ganancias de eficiencia, de manera tal

que a menor costo se obtenga los mismos bienes públicos de inversión y que la producción futura no quede afectada, se obtienen los resultados más interesantes. La disminución permanente causará que lo que se distribuye se quede en manos de los ciudadanos mayores de 18 años y no habrá necesidad que la distribución sea recuperada por el gobierno por la vía de otros impuestos. Habrán entonces ganancias de bienestar porque aumentará el valor presente del consumo per capita. Los ciudadanos se beneficiarían plenamente de la distribución directa, lo que les daría una dotación de recursos superior a la de otro país que no tiene estos recursos. Se ha de subrayar que el stock de capital (físico y humano) por trabajador no se reducirá en el largo plazo, aunque podría hacerlo en la transición.

4. El aumento del consumo per cápita puede depender de cuán estables serán los ingresos de las rentas hidrocarburíferas que se distribuirían directamente. Si estos recursos son muy fluctuantes, lo que hace que las transferencias a los beneficiarios de la distribución directa sean también fluctuantes y percibidas como transitorias, la dinámica que se genera es más compleja. Al principio los beneficiarios aumentarán su consumo pero en cuanto anticipen que las transferencias pudiesen no llegarles más, reducirán su consumo a la vez que aumentaran su ahorro y sus tenencias de capital. En el largo plazo volverán al consumo que tenían antes de la distribución y el stock de capital regresará a su nivel inicial.

En los escenarios 1 y 2 no se producirán cambios significativos por el mero hecho de cambiar las modalidades de financiamiento del gobierno, ni en el consumo per cápita de largo plazo ni en el capital por trabajador. Si hay mejoras en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía y en el bienestar, ellas provendrían de ganancias de eficiencia de la economía en su conjunto, al eliminar los incentivos al rentismo. La presunción es que habrá ganancias de eficiencia, pero esto tiene que comprobarse con datos. En los escenarios 3 y 4, la reducción inicial de las inversiones, que produciría la caída de la inversión pública que ya no tendría el financiamiento de la renta hidrocarburífera, crearía en principio los incentivos necesarios para que el sector privado lo haga, de manera tal que en el largo plazo se regresará al stock de capital por trabajador que se tenía antes de la política de distribución directa.

Con todo, es posible que haya fallas de mercado o fallas de coordinación y que se necesite, por lo tanto, que el sector público intervenga con inversiones en infraestructura para incrementar la productividad de las propias empresas privadas, a lo que llamaremos la función de apoyo a la producción del gobierno, distinguiéndola de su función distributiva. No se puede descartar que el hecho de no efectuar inversiones públicas necesarias reduzca la tasa de crecimiento del PIB. Un programa de inversiones públicas demasiado pequeño podría reducir la tasa de crecimiento de la economía y alejar la tasa de su potencial. Habría un argumento basado en el logro

de tasa más alta de crecimiento del PIB si las rentas hidrocarburíferas se quedaran enteramente en el gobierno, que si se distribuyeran directamente a la población.²⁰

En sentido contrario, se puede hacer notar que el programa de inversiones públicas podría financiarse también con impuestos que no provengan de hidrocarburos y con desembolsos de deuda externa. El financiamiento con deuda externa puede ser una alternativa deseable si la deuda es concesional, porque el país se estaría beneficiando de la transferencia externa o subsidio que le otorgan las instituciones multilaterales y las organizaciones de los países acreedores.

Se puede añadir también que un crecimiento más alto de la economía puede provenir de una mejor distribución del ingreso. De acuerdo con las simulaciones del modelo EGC de Andersen (2007) la distribución del ingreso mejoraría sustancialmente con el esquema de distribución directa de la renta hidrocarburífera con relación a una situación en la que no se efectuara esa distribución.²¹

La distribución directa de la renta hidrocarburífera mejoraría, sin ambigüedad alguna, la distribución actual del ingreso. Es de hacer notar, siguiendo a Stiglitz (2007, cap.5) que la dinámica política de los países ricos en recursos naturales tiende a agravar la desigualdad; los que controlan la riqueza o los ingresos que generan los recursos naturales los usan para agrandar su poder político y económico. En el caso del país, se trataría más de regiones (y quienes las controlan) que empresas o individuos.

Con la distribución directa, se corregiría, a bajo costo, la situación que se tiene actualmente de una distribución muy desigual del ingreso.²² Al mejorar la distribución del ingreso se reduciría el conflicto entre los distintos agentes de la economía, lo que a su vez repercutiría en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Como lo hacen notar Alesina y Rodrik (1992) "la razón está en que cuando hay grandes segmentos de la población que están económicamente excluidos, ellos tienen más incentivos para *gravar* más a los recursos que contribuyen a aumentar el crecimiento

20 Este es una de los resultados importantes de las simulaciones de Andersen (2007) con un modelo de equilibrio general computable (modelo EGC).

21 Andersen (2007) hace notar también que si hubiera suficiente movilidad laboral desde los sectores informales hacia los sectores formales, se tendría también mejoras en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza, aún si la renta hidrocarburífera no se distribuye. La movilidad se convierte en un sucedáneo de la redistribución, pero puede ser más difícil de ejecutar.

22 Las políticas convencionales de redistribución del ingreso suelen tomar mucho tiempo para lograr efectos significativos. Este no sería el caso con la distribución directa de la renta hidrocarburífera debido a que rápidamente y a bajo costo económico porque las rentas no provienen, en su mayor parte, del esfuerzo o ahorro internos sino de la suerte de contar con yacimientos considerables y altos precios. Siguiendo de nuevo a Stiglitz (2007, cap.5) el gobierno puede distribuir esta renta sin tener que preocuparse demasiado en que se desincentive el trabajo o el ahorro de los que la ganan.

tales como el capital físico y el capital humano.”²³ Alesina y Rodrik desarrollan un modelo formal para sustentar su afirmación.

La experiencia parece mostrar que economías menos desiguales, en países democráticos, tienden a crecer más rápidamente, en parte porque el conflicto político se atenúa, lo que reduce aquellas intervenciones del gobierno que desincentivan a los recursos productivos. Las afirmaciones anteriores adquieren aún más relevancia si se toma en cuenta que los diagnósticos de crecimiento de Bolivia identifican a la inestabilidad política y social como la restricción que más afecta. Debido a esa inestabilidad se produce una incertidumbre en los inversionistas con relación a si pueden obtener y apropiarse los retornos de sus inversiones.²⁴ Los conflictos políticos en Bolivia han sido generalmente conflictos por la apropiación de las rentas de los recursos naturales (y, en menor medida, de ese otro factor exógeno que es la cooperación financiera internacional).

En el análisis de Evia, Laserna y Skaperdas (2007) se insiste de manera similar en que: *(1) Los conflictos tienen costos económicos directos, que desvían recursos de la producción, el consumo y la inversión. (2) Los conflictos cambian los incentivos y distorsionan éstos respecto a la producción y la innovación. Los conflictos y el crecimiento que se generan a través de la inversión están negativamente correlacionados. En el caso que el crecimiento se genere enteramente por factores exógenos (por ejemplo, por mejora en los términos de intercambio o por más transferencias desde el exterior) está entonces correlacionado positivamente con los conflictos. Los factores externos favorables promueven el crecimiento e intensifican el rentismo. (3) Los conflictos y los niveles resultantes de la actividad económica afectan al esfuerzo de mejorar “instituciones”, “gobernanza” y “derechos de propiedad”, lo que a su vez le da persistencia a los conflictos.*²⁵

Evia, Laserna y Skaperdas (2007) obtienen las siguientes enseñanzas de su modelo simple de conflicto y apropiación.

- *Los conflictos reducen los recursos disponibles para el consumo y la producción.*
- *Los conflictos y la fracción del ingreso nacional que es fuente de conflictos están correlacionados positivamente.*

23 Una aplicación, entre muchas, de la observación anterior se la puede encontrar en nuestro país en los techos bajos que se fijan para las remuneraciones de los técnicos del sector público, los que constituyen una especie de gravamen sobre su capital humano. Estos techos tienen también implicaciones sobre las remuneraciones del sector privado nacional.

24 Véase al respecto, World Bank (2005).

25 Traducción libre del autor.

- *Los conflictos y la inversión están negativamente correlacionados.*
- *Los conflictos y el crecimiento generado endógenamente (es decir por factores internos) están negativamente relacionados.*
- *Los conflictos y el crecimiento generado por factores exógenos o no están relacionados o lo están positivamente (en este caso, cuando el crecimiento es anticipado).²⁶*

Con la distribución directa no sólo que aumentaría la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía sino que también probablemente el capital per capita y el PIB per capita de largo plazo serían más altos que con el esquema actual de uso de esos recursos. La razón de esta afirmación es de naturaleza cualitativa que insiste en dos aspectos. Primero, la eliminación de las distorsiones de las actividades directamente no productivas que crea el rentismo (tales como el tiempo y el esfuerzo dedicado a manifestaciones y protestas, que podían ser más bien utilizados en actividades productivas) tiene que traducirse en ganancias de eficiencia, que aumentan la productividad laboral o la productividad total de los factores.²⁷ Segundo, la sociedad más igualitaria que resultaría de la distribución directa, al disminuir la puja distributiva y la consecuente politización de las decisiones económicas, aumentaría la eficiencia de la economía. Además, siguiendo a Palley (2004) los beneficios de una distribución directa no solamente que amortiguarían los conflictos políticos y sociales, así como las tensiones regionales, sino que: “(a) empoderarían a los ciudadanos para que tomen en sus manos el proceso de desarrollo económico; (b) darían a los ciudadanos un incentivo para comprometerse en políticas democráticas.”

Con relación a la tasa de crecimiento económico más baja que se obtendría con la distribución directa de la renta hidrocarburífera que predice el modelo EGC, se ha de notar que modelos de ese tipo capturan mal los efectos económicos de la reducción de la conflictividad política y de mejora de la calidad de las políticas públicas. Este último canal es más difícil de calibrarlo e incorporarlo en modelos de tipo EGC, pero no por eso deja de ser importante.²⁸ Si bien con la redistribución se proveería inicialmente menos bienes públicos, lo que afectaría transitoriamente a la tasa de crecimiento del PIB, se lograría en contrapartida ganancias de eficiencia para el conjunto de la economía y para la misma inversión pública, que sería de un tamaño más reducido con relación al PIB, pero que tendría una rentabilidad social mayor, que redundaría en una tasa de crecimiento de largo plazo más alta.

26 Traducción libre del autor.

27 La insistencia en que el rentismo da lugar a actividades directamente no productivas viene, una vez más, de Evia, Laserna y Skaperdas (2007).

28 Los modelos EGC, por otra parte, están diseñados para rastrear los efectos de cambios incrementales y son poco aptos para tratar cambios discretos. La distribución directa sería un cambio discreto mayor en casi todas las variables.

Los impactos en la estabilidad macroeconómica

Un argumento a favor de que el gobierno retenga la renta hidrocarburífera estaría en su función estabilizadora, que adquiere particular relevancia ante el peligro de enfermedad holandesa que produciría reasignaciones sectoriales de la producción y, al hacerlo, crearía vulnerabilidades para la economía. De acuerdo con las simulaciones del modelo EGC de Andersen (2007), de quedarse la renta hidrocarburífera en el gobierno, el sector de hidrocarburos continuaría expandiéndose mientras que el producto del sector minero caería fuertemente debido a la sobrevaluación cambiaria. Ocurriría lo mismo con la producción de la agricultura moderna hasta que las inversiones públicas produzcan incrementos de productividad. Los sectores de servicios, como es de esperar, se beneficiarían de la bonanza del gas natural.

Dadas las consideraciones anteriores una política pública natural puede ser la de evitar que la enfermedad holandesa se desarrolle ¿Será entonces la creación de un Fondo de Estabilización la mejor manera de evitar la enfermedad holandesa? Al margen de que la viabilidad técnica de este tipo de fondos tiene requerimientos importantes, se ha de hacer notar que su desempeño depende de las características de gobernancia del país. Se regresa entonces al problema más general de la calidad de las políticas públicas.²⁹

Más allá de la conveniencia de un Fondo de Estabilización está el tema de si la renta hidrocarburífera no debería quedarse en el gobierno para que la política fiscal cumpla su función estabilizadora. Para poder ejecutar esta función estabilizadora, que tiene por objetivo atenuar las fluctuaciones de la demanda agregada, causadas por choques exógenos, que pudiesen afectar al empleo o a la inflación, los recursos de la coparticipación deberían regresar al gobierno central, lo que parece poco factible. Tampoco está dicho cómo los recursos que están actualmente en poder de los gobiernos subnacionales, se integrarían al Fondo de Estabilización.

Estudios efectuados en otras partes muestran que a menudo el sector privado, especialmente los hogares, perciben mejor que los gobiernos la naturaleza transitoria de los altos ingresos por exportaciones. Percibiéndolos como transitorios los ahorran en gran medida y sólo los consumen en la medida en que han afectado a su ingreso permanente.³⁰ Se volverá sobre este tema más adelante al discutir los posibles impactos inflacionarios de la distribución.

29 Una discusión, entre otras, de las dificultades técnicas aparece en Morales, Espejo y Chávez (1992) y en Morales y Espejo (1995). Por su parte, Palley (2004) y Laserna (2007a) inciden en los aspectos de gobernancia de este tipo de fondos.

30 Véase, por ejemplo, Collier y Gunning (1999).

¿Será inflacionaria la distribución directa de la renta de hidrocarburos? Para comenzar, la pregunta debe ser reformulada y correctamente debe ser ¿será la distribución directa más inflacionaria que la opción de dejar que los recursos sean gastados por el sector público? La renta hidrocarburífera en sí misma crea presiones inflacionarias, independientemente de quien la perciba. El que esas presiones se materialicen dependerá de factores del contexto general de la economía tales como el grado de apertura a las importaciones, el grado de apertura de la cuenta capital de la Balanza de Pagos y el sistema cambiario. Que el sector público se quede con la renta hidrocarburífera no garantiza que la inflación sea baja. Será baja solamente si se la esteriliza en un Fondo de Estabilización o constituyendo altos superávit fiscales. De todas maneras, estas soluciones o son transitorias, como en el caso de los superávit, o tienen las deficiencias técnicas y las vulnerabilidades políticas a las que ya se ha hecho mención en el caso de los Fondos de Estabilización.

Salvo en el muy corto plazo, los recursos adicionales que le llegan al sector público por la renta hidrocarburífera, que como ya ha sido dicho antes se deben a factores exógenos, serán gastados típicamente (aunque no exclusivamente) en bienes no transables en el comercio exterior. Se tendrá entonces desplazamientos de la demanda agregada que presionarán al alza de precios. La constitución de superávit fiscales, por sí sola, solamente impide que el desplazamiento sea aún mayor. Los aumentos del gasto público, que impulsan a la demanda agregada, no se ven contrarrestados por una reducción del gasto del sector privado por la naturaleza exógena de la renta hidrocarburífera. Solamente si el ingreso nacional adicional de la renta hidrocarburífera se gastara en importaciones habría una mitigación de los efectos inflacionarios.

Si la distribución directa a las personas crea inflación dependerá del comportamiento con relación al gasto de sus beneficiarios. Si se gastara inmediatamente, efectivamente se produciría un desplazamiento de la demanda agregada e inflación, tal vez aún mayor a la que se produce por la vía del gasto público que se ha discutido en el párrafo anterior. Que esto suceda es tanto más verosímil cuanto mayor sea la restricción de liquidez que tenían los beneficiarios antes de la distribución.

Es razonable, empero, pensar que no toda la transferencia será gastada inmediatamente. Dado el carácter fluctuante que podrían tener los ingresos de los beneficiarios por distribución directa, su ingreso permanente y su consumo aumentarán gradualmente. Por otra parte, una motivación importante para ahorrar es para fines de precaución. Si una fracción de la transferencia es ahorrada los efectos inflacionarios serán más difusos. El ahorro será invertido al principio en activos financieros, especialmente en base monetaria (dinero en efectivo o en depósitos bancarios muy líquidos). Con el tiempo, ese ahorro se cambiará de base monetaria a depósitos bancarios a más largo plazo y a títulos valor, así como se lo empleará para la adquisición de activos

reales o para incrementos del capital humano (salud y educación). La gradualidad y la distribución en el tiempo de este tipo de gastos mitigarán las presiones inflacionarias. El efecto neto de la distribución directa sobre la inflación dependerá, en gran medida, del peso que tenía la restricción de liquidez. Si tenía poco peso habrá de esperarse efectos significativamente menores a los que se producirían cuando la renta hidrocarbúrfica se queda en manos del gobierno.

Por otra parte, si el consumo privado se orientara, en una proporción importante, a bienes importados o si el ahorro privado se invirtiera en activos externos, habrá un control aún mayor de la inflación. Es razonable pensar que la propensión marginal a importar del sector privado es mayor que la del sector público.

El sistema cambiario puede tener, en el contexto de bonanza de recursos naturales, un papel importante de prevención de la inflación. Si el sistema es de tipo de cambio fijo la renta hidrocarbúrfica distribuida directamente a las personas debe aumentar *pari passu* tanto la oferta como la demanda de dinero. Sin embargo, podrían producirse desfases transitorios entre oferta y demanda, que se traducirían en presiones inflacionarias.³¹ Es el tipo de cambio real muy subvaluado cuando se inicia la bonanza el que origina a la vez altos superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, rápida acumulación de reservas internacionales y un veloz crecimiento de la emisión monetaria, así como las presiones inflacionarias.³² No sería la distribución per se la culpable de que ello ocurra. Es solamente con el tiempo que el tipo de cambio real se sobrevalúa por el incremento en el precio de los no transables.³³

Una manifestación importante del ahorro privado en activos financieros es la expansión de los depósitos bancarios, que es mucho mayor que la demanda por créditos, lo que hace bajar las tasas de interés al punto de que en términos reales se vuelven negativas.³⁴ Es en esta fase, cuando las tasas pasivas reales se vuelven negativas que puede surgir con fuerza la inflación porque el público puede preferir consumir a ver su ahorro erosionado en términos reales. Tomará, sin embargo, un tiempo antes de que se de cuenta de la pérdida del poder adquisitivo de su ahorro. Es interesante ver

31 Se puede controlar estos desfases temporales con operaciones de mercado abierto del Banco Central y con revaluaciones del tipo de cambio. El que el tipo de cambio sea fijo, no impide que sea reajutable periódicamente. Tal es el caso del actual sistema cambiario boliviano.

32 El tipo de cambio real que nos da la relación en dólares de los precios nacionales con relación a los precios internacionales puede subvaluarse, al margen de la política cambiaria nacional, si los precios internacionales en dólares suben fuertemente, como ha estado ocurriendo en los últimos trea años.

33 La consecuente sobrevaluación del tipo de cambio real es la enfermedad holandesa.

34 Si el público pudiera invertir en el exterior esto no debería suceder, La opción de invertir en el exterior no está disponible para la mayor parte de las personas por problemas de información y de altos costos de transacción.

que este fenómeno está sucediendo ahora, a pesar de que la renta hidrocarburífera, por lo menos en un principio se queda en custodia en el sector público.³⁵

Si el sistema cambiario fuera de tipo de cambio flexible el control de la oferta monetaria, estará en poder del Banco Central. Con la oferta de la base monetaria bajo control, la demanda incremental por base monetaria que crearía la distribución daría lugar a una apreciación instantánea del tipo de cambio, lo que se añadiría a la contención de las presiones inflacionarias. La política monetaria y de control de la oferta monetaria adquiere su máxima potencia cuando el sistema cambiario es de tipo de cambio flexible.

La consolidación política y fiscal

La distribución directa a las personas de la renta hidrocarburífera podría contribuir, según la conjetura de Palley (2004) a la consolidación política de los gobiernos. Esta consolidación facilitaría un pacto fiscal entre los distintos grupos sociales y de interés, que es una condición necesaria para el saneamiento fiscal duradero. En el pacto fiscal se ratificaría la reducción de la importancia de la coparticipación que acentúa las pugnas distributivas y se haría más bien hincapié en los beneficios de una mayor provisión de bienes públicos con financiamiento dependiente de la recaudación no hidrocarburífera. Si esto sucediera se tendría la ventaja de que el público exigirá que sus impuestos reciban un buen uso antes de consentir cualquier gasto.

Tan importante como lo anterior, en el pacto fiscal se deberá fijar reglas fiscales sostenibles en el tiempo que tengan que ver con el sendero de expansión del gasto público (excluyendo intereses), con la ampliación de las recaudaciones no hidrocarburíferas para el gobierno central, con el mayor financiamiento de los gobiernos locales con tributos locales, y con la sostenibilidad de la deuda pública. Se podría tener una combinación de las siguientes reglas:

- a. Un superávit primario permanente o estructural (es decir excluyendo del gasto los intereses de la deuda pública) después de la distribución directa de la renta hidrocarburífera para el SPNF del orden del 1.0 por ciento del PIB, en una variante de la recomendación de Artana, Bour y Navajas (2003). Este superávit primario se lo obtendría, con una combinación equivalente a 1.3 por ciento del PIB, de recaudaciones de impuestos no hidrocarburíferos adicionales a los existentes y de reducción de gasto público. Con el 1.3 por ciento adicional, producto de impuestos

35 Esto puede deberse a que no es sólo el sector hidrocarburífero el que está experimentando la bonanza de altos precios internacionales para productos primarios.

no hidrocarburíferos y de recortes de gasto, el déficit no hidrocarburífero bajaría a 5.2 por ciento del PIB desde el 6.5 por ciento que tuvo el 2006.

- b. Revisar los precios internos de los carburantes, para alinearlos más con los precios internacionales y poder recaudar más con el IEHD.
- c. Volver a proponer al país un impuesto genuino a la renta de personas, sobre bases más progresistas y equitativas que las del impuesto propuesto en febrero de 2003 y que fuera rechazado por la población. Las modificaciones a la ley tributaria ya existentes, lo permitirían.
- d. Impuestos al patrimonio neto (IPN), o, en su defecto, impuestos complementarios a los inmuebles que pueden ser vistos como impuestos a la renta presunta de las personas, van en dirección del inciso c.
- e. Un esfuerzo de preparar presupuestos plurianuales, que incorporen más explícitamente los superávits estructurales y los cambios que se producirían en el patrimonio neto del gobierno debe continuar.

5. CONCLUSIONES

Se han examinado detalladamente los principales temas de discusión en la decisión de dejar la renta hidrocarburífera enteramente en manos del gobierno central y los gobiernos subnacionales o distribuirla directamente a todos los bolivianos mayores de dieciocho años. Se ha llegado al resultado, basado en análisis económicos, que con la distribución directa se superarían los problemas que crea el rentismo y se ha concluido que la distribución directa reduce la conflictividad política y social, lo que produce una mejora cualitativa de las políticas públicas. La reducción de los conflictos y mejores políticas públicas contribuirían a aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Los resultados son robustos aún si en los análisis se hace hincapié en los gastos de gobierno en bienes y servicios de apoyo a la producción, esencialmente inversión pública, más que en su función distributiva. Se ha concluido también que la distribución no sería desestabilizadora de la macroeconomía en muchos escenarios plausibles, lo que reduce la necesidad de que el gobierno custodie la renta hidrocarburífera para cumplir con su función estabilizadora de las fluctuaciones de la economía.

Con la distribución directa no sólo que aumentaría la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía sino que probablemente el capital per capita y el PIB per capita de largo plazo serán también más altos. Este resultado sale de una discusión de naturaleza cualitativa, en la que se subraya dos aspectos. Primero, la eliminación de las distorsiones de las actividades directamente no productivas que crea el rentismo tiene que traducirse en ganancias de eficiencia, que aumentan la productividad laboral o la productividad total de los factores. Segundo, la sociedad más igualitaria que resultaría de la distribución directa, aumentaría la eficiencia de la economía al atenuar los conflictos que conspiran contra el crecimiento. Se ha de incluir empero la prevención de que los argumentos a favor de una distribución directa se basan en canales indirectos y relativamente poco convencionales en la literatura económica y poco susceptibles a tratamientos estadísticos, econométricos o aún de simulación del tipo de modelos de equilibrio general computables.

Tomando en cuenta el promedio de los últimos tres años de la renta hidrocarburífera, la distribución directa significaría una transferencia de 65 dólares por persona mayor de 18 años o en dólares corregidos por paridad e poder de compra, de 177 dólares, que son cantidades significativas. De esta manera aumentaría el bienestar del consumidor representativo, permitiéndole un aumento de su consumo de manera sostenible en el tiempo. Este aumento no sería más inflacionario que cuando la renta se queda en el sector público en la mayoría de los escenarios.

La transferencia directa de la renta hidrocarburífera crearía, sin duda, problemas de magnitud de financiamiento del sector público en su dimensión actual. El año 2006, los impuestos sobre hidrocarburos representaron 13 por ciento del PIB, pero también se tuvo un superávit de 4.6 por ciento del PIB. Con cifras del 2006, si el gobierno retuviera 55 por ciento de la renta hidrocarburífera, para obtener un superávit primario de 1 por ciento, que sería nuestra medición de equilibrio fiscal, será necesario recaudar impuestos diferentes a los de los hidrocarburos y reducir gastos por 1.3 por ciento del PIB. El porcentaje de retención podría bajar gradualmente desde 55 por ciento y la distribución completa podría ser un objetivo de largo plazo. La gradualidad tiene empero la vulnerabilidad de que puede hacer surgir oposiciones políticas en el camino, que dejarían la medida a medias.

La debilidad de las cuentas fiscales tiene raíces estructurales, que no tendría porqué empeorar con la distribución directa a las personas. La precariedad fiscal refleja problemas de gobernabilidad y tiene determinantes políticos muy claros, que los recursos hidrocarburíferos han estado solucionando solamente en apariencia y transitoriamente. De hecho, la renta hidrocarburífera más bien agrava los problemas de gobernabilidad. Aún en el escenario menos optimista, un tamaño del sector público más pequeño por efecto de la distribución directa de la renta hidrocarburífera no produciría un decremento del consumo per cápita de largo plazo y, por lo tanto, del bienestar con relación a la situación pre-distribución. Se ha de subrayar que en ningún escenario el consumo per cápita de largo plazo caería con relación a la situación de antes de la distribución directa. El capital per cápita de largo plazo, por su parte no sufrirá ninguna modificación; solamente se habrán tenido efectos transitorios entre las situaciones pre y post distribución. Se ha de añadir que la misma reducción inicial de la inversión pública no tendría efectos en el crecimiento de largo plazo, salvo que la inversión pública estuviera superando con eficiencia las fallas de mercado, lo que no parece ser el caso.

El diseño de los mecanismos operativos de distribución directa no es demasiado complicado y se beneficiaría de la experiencia acumulada con el Bonosol. Estos mecanismos operativos deben estar dotados de una gran transparencia; el interés que tendrían los ciudadanos beneficiados con la distribución crearía los incentivos necesarios para llevar a cabo un control social efectivo y natural.

Todo el análisis se ha centrado en la distribución de la renta hidrocarburífera. Se habrá de reflexionar más tarde, en líneas similares a las de este documento, sobre el uso de las rentas mineras, cuando la tributación para el sector minero haya quedado bien definida.

Bibliografía

- Ahmad, E. y Singh, R. (2003) "Political economy of oil-revenue sharing in a developing country: Illustrations from Nigeria." Washington: IMF Working Paper WP/03/16. (Enero)
- Alesina, A., y Rodrik, D. (1992) "Distribution, Political Conflict and Economic Growth: A Simple Theory and Some Empirical Evidence" en Cukierman, A., Hercowitz, Z. y Leiderman, L. (compiladores). *Political Economy, Growth, and Business Cycles*. Cambridge, MA: The MIT Press. pp 23-50.
- Andersen, L.E. (2007) "How best to use the extraordinary natural gas revenues in Bolivia? Results from a Computable General Equilibrium Model." La Paz: Fundación Milenio, Documentos de Trabajo.
- Artana D., Bour J.L. y Navajas F. (2003) "La Sostenibilidad Fiscal en Bolivia". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo).
- Collier, P., y Gunning, J:W (1999) "Trade Shocks: Theory and Evidence," en P.Collier, J.W. Gunning y Asociados, *Trade Shocks in Developing Countries*. New York: Oxford University Press. pp 1-63.
- Evia, J.L, Laserna, R.,y Skaperdas, S. (2007) "Socio-political conflict and economic performance in Bolivia." Mimeo. Cochabamba: CERES.
- Ferrufino, R. (2007) "La renta de los recursos naturales y la teoría de la maldición." La Paz: Fundación Milenio, Documentos de Trabajo.
- Fundación Milenio. (2007) *Distribución directa de la renta del gas*. La Paz: Fundación Milenio, Documentos de Trabajo.
- Hausmann, R. y Rigobón, R. (2002) "An alternative interpretation of the 'resource curse': Theory and policy Implications." NBER Working Paper 9424. (Diciembre)
- International Monetary Fund (2007) "Bolivia. Selected Issues." IMF Country Report No 07/249. Washington , DC: IMF

- Isham, J., Pritchett, L., Woolcock, M. y Busby, G. (2003) "The varieties of the resource experience: how natural resource exports affect the political economy of economic growth," mimeo, Washington, DC : The World Bank.
- Laserna, R. (2007) "Entre el ch'enko y el rentismo: Una opción para la democracia y el desarrollo en Bolivia." La Paz: Fundación Milenio, Documentos de Trabajo.
- Méndez A. (2004) "La crisis fiscal" en *Balance y perspectivas de la economía boliviana 2003 – 2004*. La Paz.
- Morales, J.A, Espejo, J y Chavez, G. (1992) "Shocks Externos Transitorios y Políticas de Estabilización" en Engel, E. y Meller, P. (compiladores) *Shocks externos y mecanismos de estabilización*. Santiago: CIEPLAN y BID. pp 183-230.
- Morales, J.A y Espejo, J. (1995) "Efectos macroeconómicos de los shocks de precios de exportación" en Pasco-Font, A. (compilador) *La Administración de los Ingresos por exportaciones Mineras en Bolivia, Chile y Perú*. Lima: GRADE. pp 95-134.
- Palley, T.J. (2004) "Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds: Oil and the Case of Iraq." *Challenge*. March.
- Persson, T y Tabellini, G. (2002). *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Rigobón, R. (2006) « Lineamientos generales para los contratos de producción de hidrocarburos." Mimeo. Cambridge, MA: MIT Sloan School of Management.
- Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2003) "Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria." NBER Working Paper 9804. (Junio)
- Stiglitz, J.E.(2007) *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton and Company.
- World Bank (2005) "Bolivia. Country Economic Memorandum. Policies to Improve Growth and Employment." Report No 32233-BO. Washington, DC: The World Bank.

Este libro se terminó
de imprimir
en noviembre de 2007
en los talleres gráficos
de Creativa
Tel. 2 488 588

